

## Verbale n. 5

Seduta del 9 febbraio 2012

Il giorno giovedì 9 febbraio 2012 alle ore 10.00 si è riunita presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna Viale A. Moro n. 50, la Commissione Territorio Ambiente Mobilità, convocata con nota Prot. n. 4562 del 06/02/2012.

Partecipano alla seduta i Commissari:

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto	
ZOFFOLI Damiano	Presidente	Partito Democratico	5	<u>presente</u>
BERNARDINI Manes	Vicepresidente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	4	<u>presente</u>
MARANI Paola	Vicepresidente	Partito Democratico	4	<u>presente</u>
ALESSANDRINI Tiziano	Componente	Partito Democratico	2	<u>presente</u>
BARTOLINI Luca	Componente	PDL- Popolo Della Libertà	1	<u>assente</u>
BAZZONI Gianguido	Componente	PDL- Popolo Della Libertà	2	<u>presente</u>
BIGNAMI Galeazzo	Componente	PDL- Popolo Della Libertà	4	<u>assente</u>
CASADEI Thomas	Componente	Partito Democratico	2	<u>presente</u>
DONINI Monica	Componente	Federazione Della Sinistra	2	<u>presente</u>
FAVIA Giovanni	Componente	Movimento 5 Stelle Beppegrillo.it	2	<u>presente</u>
FERRARI Gabriele	Componente	Partito Democratico	5	<u>presente</u>
FILIPPI Fabio	Componente	PDL- Popolo Della Libertà	4	<u>presente</u>
MANDINI Sandro	Componente	Italia Dei Valori	3	<u>assente</u>
MAZZOTTI Mario	Componente	Partito Democratico	2	<u>presente</u>
MEO Gabriella	Componente	Sinistra Ecologia e Libertà – Idee Verdi	2	<u>presente</u>
MORI Roberta	Componente	Partito Democratico	2	<u>assente</u>
NOE' Silvia	Componente	UDC- Unione Di Centro	1	<u>presente</u>
PARIANI Anna	Componente	Partito Democratico	2	<u>presente</u>
RIVA Matteo	Componente	Misto	1	<u>assente</u>

Sono presenti i consiglieri: Mauro MANFREDINI in sostituzione parziale di BERNARDINI.

Sono altresì presenti: Paola GAZZOLO (Assessore Sicurezza territoriale, difesa del suolo e della costa, protezione civile); Gian Carlo MUZZARELLI (Assessore Attività produttive, piano energetico e sviluppo sostenibile, economia verde, edilizia, autorizzazione unica integrata).

Hanno partecipato ai lavori della Commissione: A. Zucchini (Resp. Serv. Cultura, Sport); C. Belluzzi (Serv. Cultura, Sport); S. Lipparini (Serv. Affari legislativi e qualità dei processi normativi); L. Draghetti (Resp. Serv. Opere e lavori pubblici. Legalità e sicurezza. edilizia pubblica e privata); R. Ventura (Serv. Affari generali, giuridici e programmazione finanziaria – Progr. territoriale e negoziata); S. Guerra (Agenzia regionale di Protezione civile); I. Scandaletti (Serv. Informazione e comunicazione istituzionale).

Presiede la seduta: Damiano Zoffoli

Assiste la Segretaria: Samuela Fiorini

Resocontista: Maria Giovanna Mengozzi

Il presidente **ZOFFOLI** dichiara aperta la seduta alle ore 10.30.

*Sono presenti i consiglieri: Alessandrini, Bazzoni, Casadei, Donini, Ferrari, Manfredini, Marani e Zoffoli.*

Il presidente **ZOFFOLI** comunica che essendo stata chiesta un'inversione dell'ordine del giorno da parte di alcuni consiglieri che stanno arrivando, la seduta inizia con le Proposte di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sul meccanismo dell'unione di Protezione Civile. E' presente l'assessore alla Sicurezza territoriale, difesa del suolo e della costa, Protezione civile, Paola Gazzolo che ringrazia della partecipazione, nonostante i giorni di massimo impegno e all'erta.

- Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un meccanismo unionale di protezione civile - COM(2011) 934 definitivo del 20 dicembre 2011.  
*(Sede consultiva – Parere alla Commissione referente Bilancio, Affari generali ed istituzionali)*

Il presidente ricorda che in sede di sessione comunitaria la Commissione segnalava interesse e attenzione rispetto a questa proposta, che è stata puntualmente trasmessa con un documento tecnico allegato, inviato ai consiglieri. Oggi la Commissione è chiamata ad esprimere un parere alla Commissione referente Bilancio, Affari generali ed istituzionali.

La dott.ssa **GUERRA** dell'Agenzia di Protezione civile spiega che questa proposta di decisione del Parlamento e del Consiglio europeo verte sostanzialmente su due tematiche, capisaldi fondamentali, che sono il meccanismo comunitario per la Protezione Civile e lo strumento finanziario per la Protezione Civile, che erano disciplinati da due decisioni del 2007. Questa proposta di decisione contribuisce a semplificare il quadro normativo proprio perché rappresenta una sorta di testo unico delle disposizioni contenute in queste due decisioni del 2007. In sostanza questa proposta di decisione ha un proprio fondamento giuridico nell'ambito del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prevede la creazione, nel settore della Protezione civile, di un meccanismo di coordinamento e di cooperazione rafforzata tra gli stati membri per gestire e affrontare un'emergenza: un'emergenza che può essere praticamente connessa ad eventi naturali, catastrofi naturali o anche a eventi antropici, connessi cioè all'attività umana.

Questa proposta di decisione, questo meccanismo cosiddetto unionale, prevede il perseguimento di tre obiettivi principali: quello di protezione dalle catastrofi, cercando di prevenire e ridurre gli effetti delle catastrofi sul territorio; quello di migliorare lo stato di preparazione dell'Unione europea e quello di agevolare gli interventi di risposta rapida, in caso soprattutto di catastrofi gravi.

Per quanto riguarda uno degli obiettivi principali, quello anche della prevenzione, occorre evidenziare che tra le azioni che sono poste da questa proposta di decisione in capo alla Commissione c'è soprattutto – e questo è un

primo elemento su cui la Protezione Civile regionale ha proposto delle proprie osservazioni - la predisposizione da parte degli stati membri di piani di gestione dei rischi. I Piani di gestione dei rischi hanno un equivalente, nell'ambito del nostro ordinamento, nei programmi di prevenzione e previsione delle ipotesi di rischio. Questa proposta prevede che gli stati membri predispongano e attuino questi piani di gestione di rischi che sono strumenti di studio delle cause dei rischi presenti sul territorio e strumenti di previsione e di definizione delle misure atte a ridurre e a mitigare gli stessi rischi. Quella della predisposizione dei programmi di previsione dei rischi è una funzione che, nel nostro ordinamento, ripercorrendo la successione delle leggi nel tempo, è sia in capo allo Stato, sia in capo alle Regioni, che agli enti territoriali come le Province. Attualmente con un decreto legislativo del '98 si è riservata allo Stato soltanto la funzione di dettare dei principi, dei criteri di massima per la predisposizione di questi programmi di previsione, prevenzione la cui competenza è delle Regioni. Oggi, quindi, la competenza legislativa, ma anche operativa è in capo alle Regioni. La proposta di decisione prevede la predisposizione di questi piani da parte degli stati membri e il rilievo che si fa e che si cerca di evidenziare è quello di capire l'impatto, che questa proposta di decisione potrà avere sulla normativa nazionale su questo specifico aspetto e sul rapporto della normativa nazionale con la normativa regionale. Evidenzia che la legge regionale in materia di protezione civile, la 1 del 2005, prevede espressamente in capo alla Regione la predisposizione del programma di previsione e prevenzione dei rischi.

Per quanto riguarda le attività di preparazione e risposta all'emergenza è da segnalare, per esempio, il compito in capo alla Commissione europea di istituire il Centro CERE, il cui acronimo sta per Centro Europeo di risposta alle emergenze, che è appunto una struttura attiva ventiquattro ore su ventiquattro, sette giorni su sette, che ha sede solo negli stati membri.

Nell'ambito delle attività di preparazione di risposta alle emergenze non si può ignorare la pianificazione dell'emergenza, che è un altro strumento previsto, consolidato e praticato nel nostro Paese, previsto sia a livello normativo che tradotto in pratica a livello operativo, ma nell'ambito delle attività di risposta alle emergenze è prevista la mobilitazione, la messa a disposizione di una serie di risorse da parte degli stati membri, tra cui i moduli di intervento che sostanzialmente sono caratterizzati da un insieme di mezzi, di attrezzature e materiali, ed anche da operatori specializzati in squadre di interventi di soccorso. Su questo punto anche nella nota è stato importante evidenziare il fatto che nell'esperienza del Paese praticamente la risposta alle emergenze è fatta anche attraverso la gestione, la costituzione e l'organizzazione di una serie di moduli operativi, moduli funzionali – si pensi ad esempio alla colonna mobile nazionale delle regioni - di protezione civile, e per quanto riguarda la mobilitazione di moduli e mezzi succede che se questo sistema è un sistema misto perché la colonna mobile nazionale, ad esempio, è costituita da mezzi, da attrezzature, comunque da risorse appartenenti allo Stato, alle Regioni e agli altri enti territoriali. Nel momento in cui si dovesse verificare un'emergenza sia al di fuori del territorio nazionale, ma anche all'interno di un territorio di una regione e si dovessero mobilitare questi mezzi, il percorso prevede l'attivazione di questo sistema da parte del Dipartimento nazionale della Protezione Civile, d'intesa

naturalmente con le Regioni che mettono a disposizione questo tipo di risorse. Dal momento che la proposta di decisione in esame prevede che gli stati membri possano condividere mezzi e risorse, si ritiene di evidenziare che il governo centrale, quando dovesse verificarsi l'occasione di partecipare anche sotto questo profilo, in qualche modo concordi con le Regioni interessate questo tipo di partecipazione.

Ultimo punto riguarda l'assistenza finanziaria prevista da questa proposta di decisione che prevede un intervento sotto forma di sovvenzioni, di rimborsi spese, di apertura di fondi fiduciari per finanziare una serie di azioni e di iniziative, azioni che sono sia di carattere generale che azioni che riguardano proprio le attività di prevenzione di interpretazione e risposta all'emergenza. Su questo punto la riflessione che si fa è quella che questa proposta vada a chiarire, in maniera più dettagliata, le modalità di erogazione di queste forme di finanziamento perché non è particolarmente chiaro se l'erogazione dei sostegni finanziari possa avvenire in via diretta anche nei confronti degli enti territoriali degli stati membri oppure se il passaggio sia un passaggio diretto tra i servizi della Commissione e lo stato membro. Sottolinea, comunque, che questi erano alcuni elementi fondamentali riportati anche nella nota.

Il presidente **ZOFFOLI** ringrazia e apre la discussione.

*Entra il consigliere Favia.*

Il consigliere **FERRARI** osserva che questo incontro cade in un momento particolarissimo per il Paese e per l'Emilia-Romagna, visto la sommatoria di emergenze affrontate - e non ancora finite - e viste le previsioni. Si tratta di un tema di straordinaria importanza che dovrebbe essere ben presente ai governi nazionali, anche se nell'ultimo periodo si è assistito ad un depotenziamento e a un impoverimento del sistema di protezione civile nazionale. Tutti hanno seguito la polemica dei giorni scorsi tra il capo della Protezione civile Gabrielli e il sindaco di Roma: il tema è importantissimo perché le emergenze di questi ultimi anni e quelle che potrebbero esserci da qui in poi, a livello europeo e non solo, saranno sempre più complicate e sempre più difficili; quindi, una buona organizzazione - che certamente rientra fra i compiti dell'Unione europea - è un elemento fondamentale per ridurre il rischio, i danni e anche i morti.

Propone, sulla base di quello che è stato illustrato, che così come in Italia anche negli altri paesi europei nei quali ci siano regioni con un sistema di protezione civile avanzato e di qualità - se l'obiettivo è arrivare ad avere una protezione civile efficiente efficace a livello europeo - sarebbe buona norma cominciare a rafforzare e lavorare su quelle protezioni civili locali-regionali che già funzionano. Su questo tema invita l'assessore e il presidente Errani, per il ruolo importante che svolge di presidente della Conferenza Stato Regioni, a fare in modo che quello che l'esperienza dell'Emilia-Romagna, e magari di qualche altra Regione - pensa alle Marche o al Veneto -, possa essere una modalità interessante e già sperimentata e da valorizzare ulteriormente per arrivare poi a quel sistema integrato degli stati europei che dia finalmente una risposta coordinata, puntuale e uguale per tutti. Oggi si sa che quando c'è un'emergenza in alcuni casi arrivano

sostegni anche economici, in altri casi ne arrivano meno, siamo ancora in una fase abbastanza nebulosa nella gestione complessiva del sistema europeo; quindi coloro che hanno fatto più esperienza, hanno programmato meglio, hanno lavorato meglio sia nella pianificazione che nell'emergenza, devono essere tenuti nella debita considerazione. Crede che questo sia un lavoro tutto politico che va fatto a cominciare dal livello nazionale per essere portato, poi, a livello europeo. Sollecita, quindi, in questo senso perché questo ruolo di buona pratica – riconosciuto e qualche volta anche un po' invidiato in giro per l'Italia e non solo – possa essere esportato non per sentirsi dire bravi (questo interessa poco), ma per poter dare un contributo positivo a un tema che è relevantissimo e sempre più importante.

Il consigliere **FAVIA** chiede se ci si stia preparando alla potenziale emergenza dovuta alla neve e, in particolare, come si pensi di affrontare la situazione post neve, per quanto riguarda l'irreggimentazione delle acque, non essendoci zone che possano assorbire e spandere un riflusso di tale portata.

L'assessore **GAZZOLO** afferma che la proposta va condivisa e sostenuta, perché è evidente – prende l'esempio del terremoto di Haiti del 2010 – che in quell'occasione l'Europa ha mostrato in modo estremamente frammentato la sua capacità d'intervento senza organicità e capacità di porsi come forza capace di valorizzare e mettere a disposizione, sia in emergenze internazionali, che in emergenze specifiche possibili anche nei diversi stati membri il patrimonio di risorse umane, di mezzi e di esperienze che in realtà gli Stati membri hanno e dimostrano di avere.

Ricorda che la decisione prevede un'adesione volontaria dei diversi stati membri a partire dal 2014 e quindi già da questo punto di vista il primo punto sarà l'adesione dell'Italia a questo nuovo strumento e dall'altra rispetto all'impatto che ha su alcuni scenari, su alcune competenze tipiche delle Regioni: gli scenari di rischio, gli aspetti legati ai finanziamenti e per esempio anche agli stessi meccanismi di costituzione delle colonne mobili, della colonna mobile europea, se basata o meno, per esempio, sull'esperienza italiana che vede una colonna mobile nazionale incardinata e che fa sue le singole colonne mobili regionali, quindi parte di mezzi che sono nelle disponibilità delle Regioni entrano organicamente a far parte della colonna mobile. Concorda con il consigliere Ferrari, perché sia sul piano nazionale che comunque nell'impatto che la decisione stessa avrà sugli stati membri, è evidente quanto sia importante continuare da questo punto di vista a rafforzare le buone prassi non solo dell'Emilia-Romagna, ma anche di altri sistemi di protezione civile regionali o della stessa Provincia autonoma di Trento, per esempio, che in questo momento anche nella nostra emergenza sta dando grande prova non solo di capacità di coordinamento delle Regioni, ma anche di fattivo aiuto e intervento mettendo a disposizione mezzi e uomini tipicamente alpini anche per il nostro territorio di fronte a cadute di neve imponenti come quelle che si sono succedute e che arriveranno nei prossimi giorni. Condivide, quindi, l'importanza che diventi buona prassi, risorsa europea e crede che questo provvedimento che va nella direzione di rafforzare la dimensione Europa – un'Europa capace di essere Europa

sinergica, ma anche politica - sia un altro mattoncino in questo riordino organico della normativa europea che va in questa direzione.

*Entrano i consiglieri Filippi, Mazzotti e Pariani.*

Il presidente **ZOFFOLI**, prima della risposta alla domanda del consigliere Favia sull'emergenza neve invita ad esprimere il voto sul parere.

*La Commissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con 24 voti a favore (PD, FdS), nessun contrario e 12 astenuti (M5S, PDL, LN), rilevando quanto segue:*

*Si premette che la proposta di decisione su un meccanismo unionale di protezione civile ha l'obiettivo di conseguire un efficiente livello di protezione dalle catastrofi naturali o provocate dall'uomo, prevenendone o riducendone gli effetti e promuovendo una cultura di prevenzione, di migliorare lo stato di preparazione dell'Unione europea in risposta alle catastrofi e, in caso di gravi catastrofi, di agevolare interventi di risposta emergenziale rapidi e efficaci. La proposta contribuisce inoltre al processo di semplificazione dell'attuale quadro normativo accorpendo in un unico testo le disposizioni di cui alle precedenti Decisioni 2007/779/CE, Euratom "Istituzione del meccanismo comunitario di protezione civile" e 2007/162/CE, Euratom "Istituzione di uno strumento finanziario per la protezione civile".*

*Si sottolinea che:*

- *tenuto conto del significativo aumento in questi anni del numero e della gravità delle catastrofi naturali e provocate dall'uomo, si condivide l'impostazione della proposta di decisione che evidenzia l'importanza di un approccio integrato alla gestione delle catastrofi, in cui l'Unione europea sostiene, coordina e integra l'operato degli Stati membri, anche con l'obiettivo di potenziare l'efficacia e il funzionamento della protezione civile a livello nazionale e locale;*
- *con riferimento agli interventi di prevenzione, la proposta di decisione prevede in capo alla Commissione europea azioni di miglioramento e condivisione delle conoscenze di base sui rischi; zonazione del rischio; aggiornamento della panoramica dei rischi; promozione dello sviluppo ed attuazione da parte degli Stati membri di piani di gestione dei rischi e sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Più nel dettaglio, il Piano di gestione dei rischi (che costituirà lo strumento di previsione, stima dell'impatto, messa a punto ed attuazione di misure di riduzione e mitigazione dei rischi) dovrebbe essere elaborato da ciascun Stato membro sulla base degli orientamenti della Commissione e comunicato a quest'ultima entro la fine del 2016, per garantire una efficace cooperazione nell'ambito del meccanismo istituito. Considerato che nel nostro Paese il piano di gestione dei rischi trova corrispondenza nel*

*Programma di previsione e prevenzione delle ipotesi di rischio, la cui elaborazione è demandata dalla vigente normativa nazionale alle Regioni che esercitano la propria competenza legislativa e le funzioni operative e gestionali, si segnala l'opportunità che il Governo, in sede di negoziato a livello europeo, monitori e valuti, coinvolgendo e informando le Regioni, l'impatto che l'approvazione della proposta di decisione potrebbe avere sull'attuale normativa statale e regionale, nonché sui meccanismi di funzionamento della protezione civile;*

- *con riferimento alle attività di preparazione e risposta, la proposta di decisione prevede una serie articolata di misure sia in capo alla Commissione europea che agli Stati membri, tra cui per quanto qui rileva, la mobilitazione di moduli e mezzi di risposta alle emergenze. Poiché nel nostro Paese il sistema di costituzione, gestione e mobilitazione dei moduli e mezzi di assistenza e di soccorso, ha una composizione mista e prevede la compresenza di mezzi e moduli non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e di altri enti territoriali, si rileva che l'eventuale decisione da parte del Governo italiano, in attuazione di quanto previsto dalla proposta di decisione, di mettere a disposizione di altri Stati membri che ne facciano richiesta, moduli e mezzi di risposta emergenziale che fanno capo alle Regioni, dovrebbe essere previamente concordata con la o le Regioni interessate;*
- *sempre con riferimento alle attività di preparazione e risposta, si sottolinea l'opportunità di proporre anche a livello europeo, come modello di riferimento metodologico ed organizzativo, il progetto "Colonna Mobile nazionale delle Regioni", sviluppato in raccordo con il Dipartimento nazionale di Protezione Civile che, riguardo ai moduli di assistenza alla popolazione, ha visto negli ultimi anni la costituzione e l'organizzazione di un insieme di operatori specializzati e la messa a punto di attrezzature, mezzi e materiali assistenziali che rispondono a criteri e requisiti standard, condivisi e definiti di comune accordo, tenuto conto anche della capacità di intervento, dei risultati conseguiti e dell'esperienza positiva maturata da alcune Regioni, tra cui l'Emilia-Romagna;*
- *Infine, la proposta di decisione prevede in capo alla Commissione europea il compito di gestire l'assistenza finanziaria conformemente al Regolamento finanziario. L'assistenza finanziaria potrà assumere varie forme e dovrà essere gestita nell'ambito di programmi di lavoro annuali per attività preventivabili, in cui saranno definiti gli obiettivi perseguiti, i risultati attesi, le priorità, le azioni da finanziare ed il relativo importo. La misura dei contributi finanziari dovrà essere determinata in relazione alle diverse tipologie di azioni. Nel caso delle sovvenzioni, i programmi annuali di cui sopra indicheranno i principali criteri di valutazione e il tasso massimo di finanziamento. Con riferimento alle modalità di assistenza finanziaria, sarebbe opportuno che la proposta di decisione chiarisse meglio la possibilità di erogazione in via diretta dei finanziamenti non solo*

*a favore degli Stati membri, ma anche dei rispettivi enti territoriali, soprattutto se questi ultimi, come nel caso delle Regioni italiane, sono titolari di potestà legislativa e funzioni operative in materia di protezione civile.*

L'assessore **GAZZOLO** risponde al consigliere Favia riguardo all'emergenza neve confermando che gli sforzi principali sono legati a governare l'intera emergenza. L'Agenzia regionale ha emesso anche la fase di preallarme, non solo di attenzione, su tutto il territorio regionale, in particolare per le zone della Romagna e i territori che appartengono alle Province di Forlì-Cesena e di Rimini, per le nuove precipitazioni nevose che sono previste da questa notte fino a domenica pomeriggio. Crede che su questo non solo ci sia, e sia visibile a tutti, un buon grado d'integrazione tra i diversi livelli sia di governo che di enti, che a diverso titolo devono occuparsi e responsabilmente esercitare le proprie competenze sull'emergenza. Si riferisce non solo agli enti locali Regione, Province, Comuni in perfetta integrazione con le Prefetture, ma anche a tutti gli altri enti che fanno capo alle reti collegate di distribuzione, compreso telefonia, compreso ferrovia, Vigili del fuoco, Corpo Forestale dello Stato, tutte le forze dell'ordine. E' stato decretato lo stato di emergenza sabato scorso dal Presidente, dopo un vertice in Romagna, ed è stata già assunta la decisione di mettere a disposizione delle prime risorse, per due milioni di euro, per affrontare le priorità dell'emergenza. Comunica che, in questo momento, l'approccio è di questo tipo: da una parte uscire dall'emergenza e quindi governare tutto il fenomeno, anche perché si vedrà al termine e complessivamente quale sarà l'impatto e poi, contestualmente, occuparsi della situazione post emergenza. La situazione post emergenza vuol dire - sicuramente - sicurezza del territorio per tutto il tema legato alla portata delle acque e non solo, anche alle conseguenze che le acque avranno su tutti i versanti di frana e su questo versante assicura un monitoraggio già in essere, poi ci sarà tutto l'impatto sulle strade perché è evidente che la neve lascia impatto anche di altra natura. Riferisce che il presidente oggi è a Roma per un incontro che ha richiesto, promosso e ottenuto dal Governo, quindi insieme a Anci, Upi, per definire anche nel post emergenza tutto ciò che deve essere modificato rispetto sia alla capacità sia rispetto alle procedure, alcune procedure che a livello nazionale hanno manifestato tutta la loro inefficacia (per esempio il gruppo Ferrovie dello Stato). Pensa che ci siano da affinare anche dal punto di vista procedurale in emergenza alcuni aspetti, ma poi non solo questi ma tutta la parte relativa a mettere le Regioni insieme al Paese tutto nella condizione di poter rispondere sia in emergenza, con adeguate norme e risorse e poi operare sul versante della prevenzione e quindi rafforzando sistemi di previsione e di monitoraggio. Al riguardo crede che in Emilia-Romagna oggi si possa dire di essere nelle condizioni di trapiantare la situazione anche post neve potendo valutarne le conseguenze, quindi da questo punto di vista, in questo momento si sta facendo fronte all'emergenza e ci si dota delle informazioni e dei dati che poi serviranno a valutare lo scenario di scioglimento. Prima occorre vedere quanta neve cade e ci saranno i tempi per vedere quale tipo di rilascio e come si scioglierà, tenendo ben presente che c'è questa



situazione post, non solo per le acque ma anche per le conseguenze preoccupanti anche sui versanti di frana del nostro Appennino.

Il presidente **ZOFFOLI** ringrazia l'assessore per la comunicazione legata all'attualità e procede con i successivi oggetti all'ordine del giorno.

- Approvazione dei verbali nn. 1, 2 e 4 del 2012.

*La Commissione li approva a maggioranza dei presenti con l'astensione del consigliere Favia (M5S).*

Si procede con l'ulteriore oggetto:

- 2250** - Proposta recante: "Programma quadriennale 2012-2015 per l'insediamento di attività cinematografiche e atto di indirizzo e coordinamento tecnico ai sensi dell'art. 4 della L.R. 12/06 e dell'art. 16 della L.R. 20/00. Proposta all'Assemblea legislativa" (delibera di Giunta n. 52 del 23 01 12).  
*(Sede consultiva – Parere alla Commissione referente Turismo, Cultura, Scuola, Formazione, Lavoro, Sport)*

Il presidente **ZOFFOLI** introduce precisando che sulla proposta che andrà in Aula la Commissione è chiamata ad esprimere parere in sede consultiva alla Commissione referente Turismo, Cultura, Scuola, Formazione Lavoro e Sport. Da la parola al tecnico dirigente del Servizio cultura e sport.

La dott.ssa **BELLUZZI** spiega che il programma quadriennale 2012-2015 non si discosta in modo particolare da quello precedente. Premette che è un programma fatto in collaborazione tra gli assessorati alla Cultura e all'Urbanistica. Per quello che riguarda la parte della cultura, sulla base del precedente piano, si sono fatte delle considerazioni molto interessanti che hanno portato praticamente a confermare quello che era stato previsto ovvero: con l'applicazione della legge 12 non si è verificato quel panorama che alcuni temevano, cioè l'apertura selvaggia delle multi sale. Anzi, l'obiettivo del piano, che è quello di mantenere le piccole sale dei centri cittadini e anche delle zone montane è stato praticamente raggiunto. E' stata rivista, però, la pianificazione territoriale, dal momento che ci sono state delle Province che hanno cambiato la loro situazione per esempio con l'inserimento dei Comuni della Val Marecchia. Non avendo, comunque, apportato altre modifiche cede la parola alla collega dell'urbanistica per la spiegazione delle modifiche relative a quel settore.

La dott.ssa **VENTURA** spiega che il nuovo programma ha anche tutta una parte che riguarda l'urbanistica e in particolare le dotazioni territoriali che le sale cinematografiche devono avere. Sono state confermate nel nuovo programma le percentuali di dotazione per parcheggi e verde, quindi sono state confermate le quantità e i criteri per calcolare queste quantità ed è stata confermata anche la quantità di parcheggi pertinenziali privati che ogni sala deve avere. La modifica,

dunque, ha riguardato la possibilità di realizzare un uso complementare dei parcheggi pubblici e privati e quindi la possibilità, dove esista una struttura e dove la struttura cinematografica sia inserita in un contesto plurifunzionale, di usare lo stesso spazio per parcheggi da parte di più esercizi: ovviamente devono essere esercizi che hanno un'utenza in orari differenziati come il classico caso della struttura commerciale di media e grandi dimensioni insieme alla multisala. Dove esista questa situazione si è ritenuto opportuno prevedere la possibilità di un uso complementare, quindi la stessa area di parcheggio al servizio di più esercizi. Questo deve essere regolato dalla convenzione urbanistica, in pratica dal piano particolareggiato nel quale il Comune deve verificare il fatto che sussistano i parcheggi e le strutture che possano usare la stessa area in orari differenziati e quindi alla convenzione urbanistica tra il Comune e la sala cinematografica dovrà essere probabilmente allegato un contratto di uso comune dell'area di parcheggio. Si è, inoltre, previsto che la quota di parcheggi pubblici che non viene realizzata, perché inutile, sia monetizzata e quindi vengano pagati i parcheggi da parte di chi non li realizza. La finalità di questa modifica è quella di evitare la costruzione di parcheggi inutili, quindi il consumo del suolo e maggiori costi per le imprese. Aggiunge che questo uso complementare era già previsto nella delibera del Consiglio regionale che riguardava le strutture di vendita di medie e grandi dimensioni, quindi questo è un adeguamento, un necessario coordinamento della normativa regionale: quella dei centri commerciali e quella delle sale cinematografiche perché è chiaro che la possibilità dell'uso complementare si realizza soltanto dove c'è questa compresenza di vendita e sale cinematografiche. Nell'atto deliberativo di approvazione di questo programma è stata inserita anche una norma di interpretazione autentica, dove si chiarisce che questa complementarietà d'uso può essere applicata anche alle sale cinematografiche che sono in fase di realizzazione.

*Entra la consigliera Noè.*

Il consigliere **FAVIA** chiede per quanto riguarda l'insediamento di multi sale a che periodo ci si stia riferendo, se dal momento in cui è stata approvata la legge ad oggi.

La dott.ssa **BELLUZZI** precisa che occorre tenere presente che al momento dell'entrata in vigore della legge erano già state date delle autorizzazioni da parte del Ministero, che all'epoca aveva la competenza.

Il consigliere **FAVIA** aggiunge che crede che il tema non sia l'autorizzazione all'apertura, ma sia legato alla pianificazione urbanistica. Si sa che la competenza è anche regionale su questo tema, al di là dell'autorizzazione in sé. Chiede di specificare l'anno di passaggio alla Regione come competenza.

La dott.ssa **BELLUZZI** risponde che la legge regionale è andata a regime nel 2007 e, infatti, è stato realizzato il primo piano quadriennale.

Il consigliere **FAVIA** chiede sul tema delle mono sale che non sono attive pur avendo ancora quel tipo di destinazione se esista il dato effettivo, perché pensa

che sia interessante. Dice di voler capire anche per fare un'analisi su quello che si potrebbe fare con queste sale, come riutilizzarle e capire quale sia il numero di mono sale inattive. Attualmente ci sono multi sale che si sono insediate, pensa che ci sia una multi sala che fa riferimento alla legge regionale, che è quella di Mirandola.

La dott.ssa **BELLUZZI** risponde che l'iter per questa multi sala non è stato ancora autorizzato. Il quadro fatto si riferisce allo stato attuale, quello autorizzato.

*Esce il consigliere Bazzoni.*

Il consigliere **FAVIA** osserva che si riferiva alla sala di Mirandola perché tutto l'iter è partito dal nuovo percorso indicato dalla legge, poi si vedrà se sarà autorizzata o meno.

Sul tema, invece, dell'urbanistica - che più interessa - questa è una modifica quasi, come dire, dovuta, però c'è un tema che forse è mancato a monte e proprio perché si sta parlando di modifica urbanistica andrebbe esaminato. Dotando queste strutture di ampi parcheggi è chiaro che queste strutture sono immesse nella situazione di fare una concorrenza altissima alle mono sale che sviluppandosi in contesti urbani consolidati non hanno la disponibilità di questi parcheggi. Ritiene che, in questo senso, la Regione avvantaggi le multi sale e l'uso del mezzo privato. Dice di non capire perché per fare un cinema ci vogliano - visto che esiste un sistema di trasporto pubblico, che può essere anche declinato in diversi orari - perché si debba avere sempre questa mentalità che dove c'è un punto di concentrazione di massa ci debba arrivare il mezzo privato. Obietta soprattutto questo ragionamento nel piano, che segue ancora questa logica. Non ha senso affermare di salvaguardare le mono sale e creare delle situazioni per cui l'utente che cerca la comodità e la velocità alla fine oltre ad una pluralità di schermi nella stessa multi sala, si trova anche il parcheggio comodissimo. E' chiaro che le mono sale non possono reggere il confronto. Al riguardo chiede se questo sia un atto che torna direttamente in Giunta o no.

Il presidente **ZOFFOLI** risponde che l'atto è una proposta all'Assemblea sul quale la Commissione si esprime in sede consultiva. Il parere verrà espresso dalla Commissione referente Turismo, Cultura, Scuola, Formazione Lavoro e Sport e poi trasmesso all'Aula per la discussione finale.

Il consigliere **FAVIA** dichiara che vorrebbe arrivasse alla Commissione referente questa riflessione sull'urbanistica, perché ritiene sia uno dei temi principali che porta al successo delle multi sale e alla crisi delle mono sale, proprio quello legato al parcheggio, alla mobilità. Ci sono paesi che fanno una politica di mobilità dolce anche per l'accesso a queste strutture e qui si continua, invece, a sostenere una mobilità pesante d'accesso.

Il consigliere **FILIPPI** oltre all'affermazione del collega, che condivide, osserva che esiste anche il problema delle liberalizzazioni. Non essendoci più limite d'orario per i supermercati potrebbero venire a coincidere gli orari d'apertura

dell'ipermercato con quelli della multi sala. Chiede se sia stata presa in considerazione questa ipotesi, perché se gli orari coincidono può darsi pure ci sia il problema del parcheggio

*Esce la consigliera Pariani.*

La dott.ssa **VENTURA** risponde che questo uso complementare è stato condizionato ad una verifica, cioè il Comune deve verificare che lo spazio per parcheggio sia libero nell'orario di apertura dei cinema, altrimenti non è possibile.

Il presidente **ZOFFOLI** risponde al consigliere Favia che alla Commissione referente viene trasmesso il parere e che il verbale contiene i contenuti del confronto. Non essendoci altre richieste d'intervento, pone in votazione l'oggetto.

*La Commissione esprime sulla proposta in oggetto, per quanto di competenza, parere favorevole con 22 voti a favore (PD, FdS), 10 contrari (M5S, PDL, LN) e 1 astenuto (UDC).*

Il consigliere **FAVIA** afferma che gli piacerebbe poter inviare anche pareri discorsivi, perché il parere non è una bocciatura o un'approvazione, è proprio far arrivare, a suo avviso, al di là del verbale che non verrà mai letto in Commissione, l'idea di una Commissione su un tema specifico. Non vuole polemizzare, ma gradirebbe che si riflettesse di più, in futuro, su questo tema.

Il presidente **ZOFFOLI** prende atto che ci sarebbero molte cose su cui riflettere a livello istituzionale nelle sedi preposte.

Si passa alla trattazione dei successivi oggetti:

- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici - COM(2011) 896 definitivo del 20 dicembre 2011.  
*(Sede consultiva – Parere alla Commissione referente Bilancio, Affari generali ed istituzionali)*
- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali – COM(2011) 895 definitivo 20 dicembre 2011.  
*(Sede consultiva – Parere alla Commissione referente Bilancio, Affari generali ed istituzionali)*  
*(v. documentazione inviata ai componenti con nota n. 2589 del 23.01.2012)*

Il presidente introduce, evidenziando che si tratta di due proposte di direttiva europea riguardanti gli appalti nei settori ordinari e nei settori speciali. Pone in luce che su tali proposte non è stata elaborata alcuna nota tecnica dal gruppo di lavoro istituito dall'Assemblea e dalla Giunta, pertanto in questa sede ci si limiterà ad una mera illustrazione, in seguito alla quale la Commissione potrà

eventualmente formulare osservazioni e proposte nell'ambito del parere da inviare alla Commissione referente Bilancio, Affari generali ed istituzionali.

*Entra il consigliere Bernardini. Esce il consigliere Ferrari.*

Il responsabile del Servizio opere e lavori pubblici, Legalità e sicurezza, Edilizia pubblica e privata dott. **DRAGHETTI** illustra le proposte di direttiva in esame che si propongono di sostituire le direttive 17 e 18 del 2004 attualmente vigenti. Sottolinea il percorso partecipativo avviato dal Parlamento europeo sul punto, percorso iniziato già nel 2011 con la redazione del Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici. Il Libro Verde raccoglieva, in particolare, tutta una serie di suggerimenti e proposte provenienti dagli Stati membri e dai soggetti direttamente interessati dalla normativa sugli appalti, quali gli enti locali ed il mondo produttivo (associazioni imprenditoriali e organizzazioni sindacali). Grazie a questo coinvolgimento sono pervenute da parte degli Stati membri oltre 630 proposte, che hanno messo in evidenza i pro ed i contro delle discipline proposte.

La normativa che si vorrebbe introdurre ha due obiettivi tra loro complementari: da un lato, l'incremento dell'efficienza della spesa nel settore degli appalti per garantire i migliori risultati possibili in termini di rapporto qualità/prezzo; dall'altro, la necessità di favorire la partecipazione agli appalti delle piccole e medie imprese. A tali obiettivi si aggiunge, inoltre, la necessità che i committenti facciano il miglior uso possibile degli appalti, a sostegno anche di finalità sociali quali la tutela dell'ambiente, l'efficienza energetica, il proficuo utilizzo delle risorse, la lotta contro i cambiamenti climatici, nonché la promozione dell'innovazione e dell'inclusione sociale.

Con specifico riguardo alla proposta di direttiva sugli appalti nei settori speciali, evidenzia, infine, che l'Unione europea si è in larga parte limitata a fornire indicazioni di coordinamento, in quanto le legislazioni degli Stati membri su tali settori sono molto diversificate; ciò nondimeno, all'interno della medesima proposta sono comunque inseriti aspetti normativi cogenti. Nell'ambito della disciplina dei servizi pubblici è stata peraltro riservata particolare attenzione al tema della flessibilità delle amministrazioni aggiudicatrici, così da facilitare la partecipazione agli appalti delle piccole e medie imprese; in particolare, si è tenuto conto dell'etica commerciale delle aziende private, cercando di innervare la disciplina proposta con indicazioni di merito su questo tema.

*Rientra il consigliere Bazzoni.*

Il dott. **LIPPARINI** del Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi chiarisce che la proposta di direttiva sugli appalti nei settori ordinari intende sostituire integralmente la direttiva 18 del 2004 attualmente vigente, raccogliendo le risposte alle sollecitazioni provenienti dal Libro Verde.

In linea generale, osserva che rispetto alla disciplina vigente il livello di dettaglio delle norme contenute nella proposta non diminuisce: nessun ambito risulta deregolamentato, ma piuttosto vengono disciplinati aspetti prima non considerati.

Le novità più rilevanti contenute nella proposta riguardano: l'ambito di applicazione; il miglioramento degli strumenti relativi alla fase di affidamento, nonché alla fase di esecuzione del contratto; le misure volte a garantire una migliore accessibilità al mercato degli appalti da parte del sistema delle imprese; il rapporto tra tutela del mercato e principi di concorrenza con esigenze sociali e ambientali, gli strumenti previsti per garantire lo svolgimento di procedure corrette, nonché il sistema di presidio istituzionale posto a garanzia dell'osservanza delle direttive.

L'ambito generale di applicazione della direttiva risulta ampliato, in particolare viene sostanzialmente superata la distinzione tra servizi prioritari di cui all'Allegato 2A e servizi non prioritari di cui all'Allegato 2B: la proposta di direttiva considera, infatti, tutti i servizi come prioritari, fatta eccezione per i servizi sanitari e sociali che conservano un regime speciale. Segnala che tra i servizi assoggettati ad un regime speciale sono inclusi i servizi sanitari e sociali di importo superiore a 500 mila euro, rispetto ai quali si prevede in ogni caso l'applicazione obbligatoria dei principi di trasparenza e parità di trattamento e si introduce l'obbligo di far precedere l'affidamento da un bando di gara.

Riguardo alle soglie, si prevede un innalzamento minimo, in quanto nel caso di appalti di lavori si passa da 4 milioni 485 mila euro a 5 milioni di euro, per gli appalti di servizi e forniture aggiudicati da amministrazioni non statali si passa da circa 193 a 200 mila euro, mentre per gli appalti di servizi e forniture aggiudicati da amministrazioni statali si passa da 125 a 132 mila euro. L'innalzamento delle soglie è dunque talmente ridotto da non sottrarre all'ambito di applicazione delle direttive molte fattispecie.

L'ambito di applicazione delle direttive viene altresì precisato in merito alla nozione di organismo di diritto pubblico ed in relazione alle ipotesi di cooperazione istituzionale tra amministrazioni aggiudicatrici; a quest'ultimo riguardo l'obiettivo è quello di escludere quelle forme di collaborazione tra pubbliche amministrazioni di carattere meramente commerciale.

In ordine al miglioramento degli strumenti relativi alla fase di affidamento, si assiste ad una riduzione dei termini per la presentazione delle domande di partecipazione e per la presentazione delle offerte. Vi è, inoltre, una tendenza a promuovere gli appalti elettronici mediante il passaggio ad una comunicazione interamente elettronica; l'obiettivo è quello di rendere più agevole l'accesso a questo tipo di informazioni e quindi la partecipazione alle gare da parte delle imprese. Un esempio in questo senso è dato dall'obbligo di rendere disponibile la documentazione di gara sui siti internet. Entro due anni dall'avvenuto recepimento della direttiva, inoltre, tutte le amministrazioni aggiudicatrici saranno tenute ad utilizzare solo mezzi di comunicazione elettronici per tutti gli appalti comunitari.

Vengono previsti strumenti flessibili e meno gravosi per le amministrazioni più piccole, in particolare quelle regionali e locali, tra i quali l'uso dell'avviso di pre informazione come strumento di indicazione di gara, ovvero termini inferiori rispetto a quelli ordinari per la presentazione delle offerte. Il termine ridotto per la presentazione delle offerte potrà oltretutto essere concordato con i candidati e laddove ciò non risulti possibile, si prevede comunque che lo stesso non possa essere inferiore ai 10 giorni.

Sotto il profilo del rafforzamento della capacità delle stazioni appaltanti di far fronte all'enorme mole di lavoro da gestire, viene prevista la messa a disposizione da parte degli Stati membri di strutture di sostegno tecnico, orientamento e assistenza alle amministrazioni e alle imprese. In sostanza, non si abbassa il livello di requisiti e adempimenti richiesti, ma si cerca di assistere i vari attori del sistema nell'applicazione delle norme.

Vengono disciplinati in modo più puntuale l'attività di centralizzazione delle committenze, le attività di committenze ausiliarie offerte sul mercato e gli appalti comuni occasionali.

Segnala che rispetto all'esigenza di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese non vengono previste a favore di queste ultime misure premiali o di "discriminazione positiva", ma lo strumento principe è la suddivisione per lotti, così da ridurre il livello della commessa.

La procedura negoziata senza bando, ovvero la trattativa privata, risulta completamente confermata e, sotto certi profili, pare essere ancora più stringente.

La proposta di delibera prevede altresì una maggiore flessibilità nella distinzione tra criteri di selezione degli offerenti e criteri di aggiudicazione, in quanto introduce la possibilità di tener conto, nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa relativa ad appalti di servizi o ad appalti che comportano la progettazione di lavori, di criteri connessi all'organizzazione, alla qualifica e all'esperienza del personale incaricato di eseguire il contratto. Siffatta previsione segna il superamento di quella drastica distinzione che l'ordinamento comunitario poneva tra criteri soggettivi di selezione dei concorrenti, attinenti al singolo candidato, e criteri oggettivi di aggiudicazione, attinenti esclusivamente all'offerta. Vengono confermati i tradizionali criteri di aggiudicazione, tuttavia mentre nella formulazione attuale si fa esclusivo riferimento al prezzo più basso, nella nuova formulazione vengono introdotti concetti quali il "costo del ciclo di vita", volto a tener conto, oltre che del prezzo, anche dei costi d'uso (consumi, manutenzione, smaltimento, costi ambientali). Inoltre, viene riconosciuta agli Stati, non più alle singole stazioni appaltanti, la facoltà di prevedere che determinate tipologie di contratti siano aggiudicati secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Un'ulteriore rilevante novità è rappresentata dalla disciplina relativa alle modifiche del contratto in corso di esecuzione, ovvero alle varianti in corso d'opera: l'ordinamento comunitario fino ad ora non si era, infatti, mai occupato della fase di esecuzione, limitandosi a regolare esclusivamente la procedura che conduce all'individuazione del contraente. L'art. 72 della proposta di direttiva disciplina, dunque, per la prima volta la variante in corso d'opera, prevedendo che laddove quest'ultima abbia carattere sostanziale si debba provvedere al riaffidamento mediante una nuova procedura di gara. Lo stesso articolo disciplina altresì le varianti non sostanziali, nonché la variante sostanziale dovuta a circostanze imprevedibili, rispetto alla quale non si impone l'indizione di una nuova gara. Sulla variante sostanziale imprevedibile si prevede un limite quantitativo, in virtù del quale la stessa non può superare il 50% del contratto originario, nonché l'obbligo di pubblicare le notizie ad essa relative sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, così da consentire una sorta di controllo sociale

diffuso. La proposta di direttiva disciplina altresì i casi di modifica soggettiva del contraente, ovvero le fattispecie in cui siffatte modifiche non implicano una modifica sostanziale del contratto (come nel caso di ristrutturazione aziendale o di cessione d'azienda).

La disciplina del subappalto non subisce ulteriori restrizioni, né vengono previste misure di premialità per gli appaltatori che subappaltano. Una novità è invece rappresentata dalla previsione del pagamento diretto del subappaltatore da parte della stazione appaltante su richiesta di quest'ultimo, quale misura volta ad agevolare la partecipazione agli appalti da parte delle piccole e medie imprese.

Rispetto all'obiettivo di garantire una migliore accessibilità al mercato degli appalti, da un lato, si prevede un ampio ricorso ai sistemi delle autocertificazioni e del controllo sul suolo aggiudicatario, dall'altro si introduce un limite al fatturato, il quale, salvo casi eccezionali debitamente giustificati, non può superare il triplo del valore dell'appalto. Inoltre, sempre nella medesima ottica, si prevede un alleggerimento degli oneri documentali mediante l'impiego di banche dati, la futura creazione di un passaporto europeo uniforme per gli appalti pubblici che comprovi il possesso dei requisiti, nonché la suddivisione della domanda pubblica in lotti. Attraverso i raggruppamenti temporanei di imprese e la suddivisione in lotti della commessa si cerca di contemperare l'esigenza di porre in essere economie di scala, quale vantaggio per l'amministrazione, con l'accessibilità agli appalti da parte delle piccole e medie imprese. In sostanza, la logica è quella di eliminare le discriminazioni negative gravanti sui soggetti imprenditoriali deboli, non creando al contempo discriminazioni positive in loro favore. L'articolo 44 della proposta di direttiva, dedicato appunto alla suddivisione in lotti, contiene disposizioni già previste nell'ordinamento interno, ma maggiormente puntuali, prevedendo ad esempio che, per tutti gli appalti comunitari di lavori e per gli appalti comunitari di servizi e forniture di importo comunque non inferiore a 500 mila euro, la mancata suddivisione debba essere motivata.

Allo scopo di contemperare la tutela del mercato con le esigenze sociali ed ambientali, si cerca di valorizzare il criterio dei costi del ciclo di vita, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'impiego delle specifiche tecniche da esprimere in termini prestazionali o di requisiti funzionali, le etichette europee e le condizioni di esecuzione; l'attenzione è pertanto sempre rivolta ad elementi relativi al processo di produzione o all'offerta.

Per quanto riguarda gli appalti riservati ad determinato gruppo di operatori economici, la novità più rilevante è costituita dal fatto che mentre la disciplina vigente fa riferimento soltanto all'inserimento di lavoratori con disabilità, la disciplina contenuta nella proposta di direttiva prevede l'integrazione sociale dei lavoratori svantaggiati.

In merito agli strumenti di presidio istituzionale, infine, viene prevista l'istituzione obbligatoria da parte degli Stati membri di un unico organo nazionale indipendente di vigilanza pubblica, che nell'ordinamento italiano dovrebbe essere rappresentato dall'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici. A tale organo vengono demandati il monitoraggio statistico informativo, il controllo sull'applicazione delle norme relative agli appalti pubblici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, la consulenza legale a favore di queste ultime, la



formulazione di pareri di interesse generale, nonché l'esame dei reclami provenienti da cittadini e imprese. Segnala, in particolare, l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di trasmettere all'organo di vigilanza il testo completo dei contratti di fornitura e servizi superiori ad un milione di euro e dei contratti di lavori superiori a 10 milioni di euro. L'articolo 84, paragrafo 7, dispone altresì che l'organo di vigilanza debba garantire l'accesso gratuito, illimitato e diretto ai contratti in parola, senza che il richiedente debba dimostrare alcun interesse diretto o indiretto.

*Escono i consiglieri Bazzoni, Donini e Noè. Rientra il consigliere Ferrari.*

La consigliera **MARANI** domanda quali siano i tempi e le modalità previsti affinché la legislazione italiana si conformi alle nuove norme e se la proposta di direttiva elimini le gare al massimo ribasso. Chiede, infine, se il riaffidamento del contratto mediante l'indizione di una nuova gara in caso di varianti sostanziali rappresenti una misura prescrittiva.

Il dott. **LIPPARINI** risponde che, qualora la proposta di direttiva dovesse essere approvata nella formulazione attuale, gli Stati membri saranno tenuti a provvedere al relativo recepimento entro il 30 giugno 2014. Nel caso in cui non si ottemperi all'obbligo di recepimento, risulteranno ciò nondimeno direttamente applicabili all'interno delle legislazioni nazionali le norme cosiddette autoesecutive, ovvero quelle disposizioni aventi un contenuto chiaro e preciso, cioè tali da non richiedere l'emanazione di ulteriori provvedimenti attuativi. Chiarisce che la proposta di delibera non elimina le gare al massimo ribasso, ma affianca a questo criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La dott.ssa **ATTILI** del Servizio legislativo e qualità della legislazione precisa ulteriormente che la direttiva in esame è ancora in fase di proposta e che l'*iter* per la relativa approvazione, ovvero la negoziazione a livello europeo in sede di Parlamento e Consiglio (che in questo caso operano in codecisione), non terminerà prima della fine del 2012. Il termine per il recepimento è contenuto nella stessa direttiva e, qualora gli Stati non dovessero provvedere tempestivamente, le disposizioni sufficientemente dettagliate entreranno in vigore automaticamente alla scadenza del medesimo.

*Entra il consigliere Defranceschi. Rientra la consigliera Donini.*

La consigliera **MARANI** chiede se la Commissione sia competente a formulare in questa fase osservazioni sulla proposta di delibera.

La dott.ssa **ATTILI** risponde che, secondo la procedura vigente, le commissioni competenti per materia hanno la facoltà di formulare rilievi nell'ambito dei rispettivi pareri, tuttavia l'elaborazione di osservazioni fa capo alla Commissione Bilancio, Affari generali ed istituzionali, quale commissione competente ad adottare la risoluzione. Sottolinea che la Commissione Territorio, Ambiente,

Mobilità aveva individuato gli atti in esame per gli aspetti di propria specifica competenza e che dall'analisi effettuata anche dai tecnici della Giunta sono emerse considerazioni più generali. Evidenzia peraltro che la competenza in materia della commissione Bilancio, Affari generali ed istituzionali non si esaurisce nella sola adozione della risoluzione, investendo anche il merito dell'atto.

Il presidente **ZOFFOLI** evidenzia che la Commissione Territorio, Ambiente, Mobilità non ha di fatto osservazioni da fare sul punto, conseguentemente il relativo parere consisterà nella presa d'atto delle proposte di direttiva illustrate.

Il consigliere **FAVIA** domanda se l'eventuale entrata in vigore della nuova direttiva sugli appalti possa determinare l'illegittimità degli accordi tra amministrazioni pubbliche e privati di cui all'art. 18 L.R. 20/2000, i quali normalmente superano le soglie individuate a livello europeo.

Il dott. **DRAGHETTI** sottolinea che occorre distinguere tra ciò che rientra nella casistica dei contratti pubblici e ciò che invece ne resta escluso: i contratti di cui all'art. 18 sono, infatti, soggetti ad un regime diverso rispetto a quello vigente per i contratti scaturenti da appalti pubblici. A livello nazionale il riferimento è il codice dei contratti, ossia il D.lgs. 163/2006, il quale definisce le tipologie contrattuali cui si applicano le relative disposizioni ed elenca gli adempimenti facenti capo in questo caso alle amministrazioni aggiudicatrici. Nel caso di contratti stipulati nell'ambito di una rapporto di convenzione relativo all'edilizia privata, il regime è completamente diverso rispetto a quello degli appalti e solo in relazione alle prestazioni dell'accordo realizzate dal pubblico, la stazione appaltante sarà tenuta ad osservare le procedure di gara previste dal codice dei contratti. In definitiva, sottolinea come le diverse fattispecie vadano valutate caso per caso.

Il consigliere **FAVIA** evidenzia che nel momento in cui il Comune mette un privato nelle condizioni di urbanizzare attraverso la costruzione di un'opera pubblica, come ad esempio una strada, ciò si traduce, seppur indirettamente, in una commessa pubblica.

Il dott. **DRAGHETTI** chiarisce che la questione sollevata dal consigliere Favia riguarda il tema degli oneri a scomputo, tema disciplinato da diverse discipline succedutesi nel tempo. In virtù della normativa europea, allo Stato italiano è stato imposto di adeguarsi con uno dei tanti decreti modificativi del codice dei contratti, il quale ha previsto che anche le opere di urbanizzazione di oneri a scomputo debbano essere realizzate dal privato in ottemperanza alla disciplina dettata dal codice dei contratti. Attualmente, ai sensi di uno degli ultimi decreti emanati sul tema dello sviluppo, è stata riconosciuta al privato la facoltà di non adeguarsi alla normativa in materia di appalti per le sole opere che non superano la soglia di un milione di euro.

*Rientra la consigliera Pariani.*

Terminata la discussione, il presidente **ZOFFOLI** domanda alla commissione di esprimere un parere sulle due proposte di direttiva illustrate.

La Commissione, con distinte votazioni d'identico risultato, esprime per quanto di competenza parere favorevole, non ravvisando la necessità di formulare alcuna osservazione ai sensi dell'articolo 38 del regolamento, con 18 voti a favore (PD, FdS), nessun contrario e 10 astenuti (M5S, PDL, LN).

Si passa alla trattazione dell'ultimo punto all'ordine del giorno:

**2048** - Progetto di legge d'iniziativa della Giunta: "Riforma della legge regionale 18 maggio 1999, n. 9 recante disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale" (delibera di Giunta n. 1688 del 21 11 11).

*Relatore consigliera Monica Donini  
(Discussione generale)*

Il presidente **ZOFFOLI** introduce brevemente ricordando che, in seguito all'udienza conoscitiva del 26 gennaio, stanno arrivando osservazioni e proposte che vengono trasmesse ai consiglieri a cura della segreteria della Commissione. Apre la discussione generale sulla proposta di legge.

Il consigliere **FAVIA** comunica la presentazione da parte del suo gruppo di uno specifico progetto di legge.

Il presidente **ZOFFOLI** informa che, come prevede il Regolamento, si dovrà provvedere all'abbinamento tra i due progetti e a rinominare il relatore.

Il consigliere **FAVIA** afferma che da parte sua non c'è l'intenzione di cambiare il relatore.

Il presidente **ZOFFOLI** ringrazia per la precisazione e chiarisce che comunque ci si dovrà esprimere formalmente con un voto e scegliere il testo base.

Il consigliere **FAVIA** chiede chiarimenti rispetto alla possibilità d'inserire nell'impianto della proposta in discussione la valutazione d'impatto sanitario.

La relatrice consigliera **DONINI** afferma che tecnicamente l'arch. Di Stefano sarà in grado di dare una risposta. Spiega che la VIS - valutazione d'impatto sanitario - è attualmente in fase sperimentale e l'Emilia-Romagna, sulla base di un progetto finanziato anche dal Ministero, sta concorrendo a questa sperimentazione, per cui ancora non c'è una procedura standard verificabile o normata dal punto di vista nazionale e questo può essere, in questa fase, una difficoltà. La sperimentazione non si è ancora conclusa, c'è molto interesse a considerare, nell'elenco degli impatti, quello sulla salute - uno degli impatti più importanti da prevedere e prevenire - il modo di definire, dal punto di vista procedurale, un procedimento di VIS è al momento difficile, mancando una

norma di riferimento. La normativa che si sta cambiando a livello regionale è un'altra e ha come primo obiettivo quello di adeguare l'ordinamento regionale, anche dal punto di vista formale, alle recenti innovazioni intervenute a livello statale, a seguito dell'entrata in vigore del cosiddetto "Codice ambiente" e delle sue successive modifiche e vede difficoltà tecniche ad inserire dentro a questo impianto la procedura di VIS. Anche sulla base di un pacchetto di osservazioni pervenute da parte dell'Azienda sanitaria di Bologna si valuterà, comunque, insieme ai tecnici quanto sia possibile collocare in questa proposta della parte relativa alla VIS.

*Entra la consigliera Meo. Esce il consigliere Alessandrini.*

L'arch. **DI STEFANO** ricorda che dalla Direttiva europea alle norme nazionali la valutazione degli impatti sulla salute è uno dei contenuti necessariamente da prendere in considerazione nella valutazione d'impatto ambientale, tant'è vero che è richiamato all'art. 4, comma 4, lett. b) del D.Lgs 152 del 2006 a cui rinvia direttamente il progetto di legge in discussione. Formalmente, quindi, la valutazione d'impatto ambientale dovrebbe prendere in considerazione anche gli impatti sulla salute. Mette in evidenza, come tra l'altro fatto anche dall'Azienda sanitaria di Bologna, che negli studi d'impatto ambientale che sono stati esaminati, la valutazione degli impatti sulla salute normalmente è sottovalutata e non sviluppata in modo adeguato. Solo recentemente si stanno iniziando a verificare quali sono i meccanismi tecnici da mettere in campo per valutare gli effetti sulla salute. Invita a tener conto della difficoltà in generale di studiare ed evidenziare gli effetti sulla salute, perché sono da prendere in considerazione non semplicemente gli effetti immediati e diretti, ma anche gli effetti di lunghissimo termine. Gli esami epidemiologici che tentano di individuare le cause di alcune malattie, per essere minimamente credibili, devono durare trent'anni quindi, o esistono basi scientifiche a supporto o altrimenti è molto difficile. Fa l'esempio del divieto, in Italia, di utilizzare prodotti contenenti amianto perché è stato scientificamente provato, sulla base di studi epidemiologici, che una singola fibra di 0.1 micron di lunghezza di amianto è in grado di causare il cancro ai polmoni: è stata presa questa decisione dopo anni di uso molto diffuso di questo materiale e studiandone gli effetti ex post. Nel mondo esistono pochi esempi di analisi sui prodotti da immettere sul mercato ed è soprattutto la Food and Drug Administration statunitense che sottopone, alcuni materiali, i farmaci e i cosmetici, ad un'analisi d'impatto con delle sperimentazioni su animali o simulate, per verificare gli effetti. Di solito su queste due tipologie di prodotti fa fede quello che dice la Food and Drug Administration in tutto il mondo, con qualche problema perché per esempio ha detto che la soia geneticamente modificata può essere utilizzata, mentre in Italia e in altri Paesi europei è vietata. Spiega che è complicato trovare gli strumenti tecnici e che c'è un'arretratezza tecnico-scientifica da superare in questa materia. Nel merito della valutazione d'impatto sanitario bisognerebbe studiare quali sono le procedure, le tecniche da mettere in atto. Non basta dire VIS per poterla fare, bisogna dire in modo molto dettagliato quali sono le procedure, le competenze e le tecniche da utilizzare.

Il consigliere **FILIPPI** chiede maggiori chiarimenti rispetto al tema dell'amianto, se cioè si tratti di una normativa solo a livello italiano o anche di altri paesi.

L'arch. **DI STEFANO** risponde che si tratta sicuramente di una normativa italiana e di pochi altri stati europei, per esempio la Germania.

Il consigliere **FAVIA** ringrazia per la risposta tecnica, ma politicamente è intollerabile e inaccettabile. Non si può pensare, a suo parere, di aver vietato l'amianto "sulla pelle di centinaia di persone morte di mesotelioma", perché non si può andare avanti pensando che tra trent'anni si potrà sapere se qualcosa è o no nocivo alla salute. Pensa, infatti, che l'approccio debba essere completamente diverso, partendo da un presupposto semplice: "se semini veleni, raccogli malattie". Nel momento in cui ci sono sostanze neuro tossiche, in una pianura avvelenata, si sa che una serie d'impianti – come gli insalubri di prima classe – che producono queste sostanze, vanno a peggiorare la salute dei cittadini. Crede non si possa continuare a ignorare questi problemi, facendo andare avanti interessi economici privati che, come per esempio nel caso degli inceneritori, non sono interventi obbligati, ma ci sarebbero anche altre soluzioni. Ritiene si debba far pesare anche la valutazione sanitaria, che in alcuni stati europei già esiste, della quale l'Emilia-Romagna è capofila di un progetto sperimentale e della quale si potrebbe avere un protocollo da aprire. Pensa che – assolutamente – questa procedura vada prevista in questa legge che si sta modificando. Auspica, essendo quello della salute dei cittadini uno tra i temi di maggiore importanza, che ci sia convergenza, nel momento in cui si affronterà l'articolato, su un percorso che vada nella direzione fondamentale di iniziare a prevedere questo tipo di valutazione.

Il consigliere **BERNARDINI** condivide quanto affermato dal collega Favia in quanto ritiene necessario e fondamentale iniziare questo percorso, pur in presenza di un'insufficiente letteratura medica su alcuni passaggi contestati - pensa per esempio ai danni alla salute da impianti eolici, in cui spesso ci si è trovati a disquisire in mancanza di una risposta certa ed inequivocabile - mantenendo però la discussione che deve accompagnare anche la valutazione d'impatto ambientale, lasciando una "finestra aperta" per future riconsiderazioni di quelli che possono essere eventuali impianti che si vanno a collocare. Ritiene sia oggi una scelta coraggiosa e che guarda al futuro, senza preoccuparsi di ciò che manca oggi, riuscire a mantenere, all'interno di un quadro normativo, una "finestra" di questo tipo.

*Esce il consigliere Bernardini.*

Il consigliere **FILIPPI** osserva che per certe importanti strutture pubbliche forse l'impatto sanitario è più importante dell'impatto ambientale.

Il consigliere **FAVIA** chiede chiarimenti circa le modalità di svolgimento del dibattito.

Il presidente **ZOFFOLI** invita a chiudere almeno il dibattito sul punto relativo all'impatto sanitario prima di affrontare altre problematiche.

L'arch. **DI STEFANO** aggiunge che già la legge 9 prevedeva la valutazione degli effetti sulla salute relativamente ai progetti sottoposti alla valutazione d'impatto ambientale e nella Conferenza dei servizi è sempre stata invitata l'Azienda USL, che dava il suo contributo. Inoltre, nel programma dell'Assessorato alla sanità - Direzione sanitaria della Regione si prevede di rendere normativamente efficace la VIS, al termine della sperimentazione che si sta conducendo.

*Rientrano i consiglieri Alessandrini e Bernardini. Esce il consigliere Filippi.*

La relatrice consigliera **DONINI** si dice disponibile a una verifica e a un confronto con i diversi assessorati che si devono occupare, da un punto di vista tecnico, del tema, condividendo – comunque – l'obiettivo politico della tutela della salute. Il tema della VIS è delegato al Piano triennale sulla prevenzione dell'Agenzia sanitaria regionale che ha attivato questa sperimentazione e, nel mese di aprile, dovrebbe essere disponibile il relativo "pacchetto procedurale". Nelle osservazioni presentate dall'Azienda sanitaria di Bologna vengono rappresentate le difficoltà che esistono in questa fase di sperimentazione e si propone di utilizzare l'art. 21 della proposta in discussione, relativo all'organizzazione delle Conferenze dei servizi, suggerendo la necessità di una maggiore chiarezza per quanto riguarda l'obbligatorietà del coinvolgimento delle Aziende sanitarie. Nel merito di questo aspetto specifico si entrerà nel momento dell'esame dell'articolato, tenendo conto anche di eventuali emendamenti. Evidenzia che si tratta di un problema complicato dal punto di vista tecnico-formale, perché ancora non esiste una procedura standard normata a livello nazionale, il quadro della valutazione d'impatto sanitario è demandato, anche dal quadro nazionale, ad analisi epidemiologiche (che prevedono grandi numeri, la statistica e tempi lunghi). Questo limita le Regioni ad inserire norme che, in qualche modo, cambino la ricerca epidemiologica, in ambito di impatto sulla salute. Invita a fare in modo di rafforzare e fare emergere nella norma in esame – anche attraverso proposte emendative che verranno valutate con attenzione - i progressi che, nell'ambito della VIS, in Emilia-Romagna si stanno facendo, grazie alla sperimentazione.

Il consigliere **FAVIA** osserva che ciò che ha portato, in Italia, a bandire la produzione d'amianto è stato anche la comparsa di un tumore particolare e, in questi casi, l'epidemiologia riesce a trovare delle correlazioni a livello statistico. Afferma che in una zona particolarmente grigia come la Pianura Padana, nella quale c'è un'alta estensione di patologie tumorali, se la patologia tumorale collegata all'emissione inquinante è una patologia diffusa è difficile creare la correlazione: per questo occorre ribaltare la questione. Sottolinea che in presenza di una letteratura scientifica indiscussa che da anni sostiene che determinati inquinanti danneggiano la salute in generale – per esempio le PM10 o gli ossidi d'azoto – e si sa che la Pianura Padana è particolarmente inquinata in percentuale da questi agenti, è evidente che continuare a consentire impianti che

immettono in atmosfera queste sostanze non può che peggiorare lo stato di salute dei cittadini emiliano-romagnoli. Invita a non ragionare solo in termini di mortalità o di patologie gravi e cercare, almeno, per quanto riguarda le ripercussioni ambientali e sanitarie, di non peggiorare la situazione esistente. Ritiene che si possa lavorare sull'articolato in questa direzione.

*Esce il consigliere Bernardini.*

L'assessore **MUZZARELLI** evidenzia che il progetto di legge in discussione ha come obiettivo quello di modificare una legge regionale esistente inserendo le innovazioni legislative nazionali e tenendo d'occhio il dibattito europeo per rendere più operative e funzionali le procedure obbligatorie di VIA. Fa presente che la Giunta vuole discutere questo provvedimento ed entrare nel merito dello stesso.

La relatrice consigliera **DONINI** spiega che la VIA serve a garantire l'applicazione delle norme di tutela e prevenzione che altri strumenti mettono in campo: la proposta di legge in discussione si occupa di procedure, questi sono i confini di quanto è competenza regionale rispetto allo Stato. Non è con la riforma della VIA che possono essere inseriti nuovi vincoli in ambito ambientale e sanitario.

*Esce il consigliere Mazzotti.*

Il consigliere **FAVIA** concorda su questo punto. Aggiunge, comunque, che il progetto di legge oggi presentato dal suo gruppo sul tema della VIA è diretto ad aprire un dibattito più ampio in sede assembleare rispetto al progetto presentato dalla Giunta. Ritiene che, ferma restando la legittimità tecnico-amministrativa di un atto o di un intervento, cambiare la procedura significhi anche fare tutto il possibile per tutelare gli interessi coinvolti, tenuto conto che i campi non sono rigidi. Auspica che, su un tema delicato come la tutela della salute si possa essere più elastici. Si tratta di mettere la Conferenza dei servizi nelle condizioni di poter "tirare le somme" e fornire un quadro sull'impatto ambientale - che determina anche la qualità della salute - che consenta di decidere, avendo presente il quadro generale.

L'assessore **MUZZARELLI** ribadisce: "Vogliamo fare una legge che sia approvata dal Governo e staremo dentro a questo percorso".

La seduta termina alle ore 12.40.

Approvato nella seduta dell'1 marzo 2012.

La Segretaria  
*Samuela Fiorini*

Il Presidente  
*Damiano Zoffoli*